

**HANS F. ZACHER**

## **ROZWOJ PRAWA SOCJALNEGO\***

### **I. UWAGI WSTĘPNE — CO TO JEST BEZPIECZEŃSTWO SOCJALNE?**

Wyspecjalizowane określenie „bezpieczeństwo socjalne” (*social security*) pojawiło się w latach 30-tych w Stanach Zjednoczonych. Charakteru „oficjalnego” nabrało w *US Social Security Act* z 1935 r. Od tego momentu rozpowszechniło się szybko na arenie międzynarodowej. Jego znaczenie nie zostało nigdy dokładnie zdefiniowane — ani przy jego „wynalezieniu”, ani też później. Jego sens należy rozumieć historycznie — jako przekroczenie dwóch stopni poprzedzających politykę świadczeń socjalnych, którymi były: opieka społeczna i ubezpieczenia społeczne.

Ubezpieczenia społeczne stworzyły ideę zapobiegania takiemu stanowi społecznemu, jaki przynosi minimalna i dyskryminująca opieka społeczna nad biednymi. Ale związek między tym celem i specyficzną techniką ubezpieczeń społecznych, przede wszystkim finansowaniem w postaci składek, w coraz większym stopniu odczuwany był jako uciążliwość. I właśnie to przesunięcie akcentu doprowadziło do nadania sprawie nowego określenia. Przez „bezpieczeństwo socjalne” rozumiemy niezawodną ochronę przed pewnymi formami ryzyka występującymi w życiu. Ale „bezpieczeństwo socjalne” nie jest nacechowane metodą finansowania tej ochrony. „Bezpieczeństwo socjalne” może być realizowane w formie ubezpieczeń społecznych, a więc finansowane w postaci składek, ale niekoniecznie. Jeśli nie jest to finansowanie w postaci składek, i tym samym nie istnieje zależność świadczeń od wysokości składek, to eliminowana jest jedna z przyczyn powiązania ze standardem życia; składka bowiem, odpowiadająca dochodom, odzwierciedla także standard życia. Tak więc pojęcie „bezpieczeństwo socjalne” otwiera drogę świadczeniom odpowiadającym ogólnym, typowym standardom (*demogrants*). Ten ogólny sens „bezpieczeństwa socjalnego” przybiera, zależnie od kraju bądź autora, różne warianty, które mogą mieć niekiedy duży zasięg. Tak np. w Wielkiej

\* Referat przedstawiony na seminarium w Warszawie zorganizowanym przez IBPS i Wydział Prawa UW w dniu 11 września 1987 r.

Brytanii pod pojęciem „bezpieczeństwo socjalne” rozumiane są tylko świadczenia pieniężne (bez świadczeń rzeczowych oraz usług). Okazało się również, że „bezpieczeństwo socjalne” zagwarantowane jest najczęściej przez zespół różnorodnych programów i że istotne może być uzupełnienie — ogólnie i *a priori* — zdefiniowanych świadczeń świadczeniami docelowymi, odpowiednimi dla danych potrzeb (*means-tested*) — jak ma to miejsce w Republice Federalnej Niemiec, gdzie pomoc socjalna istnieje równolegle obok ubezpieczeń społecznych i innych podsystemów i traktowana jest jako istotna część składowa całego systemu „zabezpieczenia socjalnego”.

## II. ROZWÓJ SYSTEMÓW KRAJOWYCH

### 1. Założenia

Dla wyjaśnienia rozwoju prawa socjalnego posłużymy się szkicem modelu zasadniczego. Możemy wyjść od reguły mówiącej, że każdy dorosły ma możliwość i obowiązek zarabiania na utrzymanie swoje i swojej rodziny (współmałżonka i dzieci) pracą (zależną lub samodzielną). Ta reguła łączy trzy centralne zakresy problemów:

- 1) praca i dochody: społeczna organizacja pracy i pośredniczenia w uzyskiwaniu dochodów poprzez pracę,
- 2) pokrywanie zapotrzebowania: społeczna organizacja przygotowania dóbr służących zaspokajaniu potrzeb (przez gospodarkę prywatną bądź instytucje państwowe),
- 3) związek utrzymania (zwany dalej rodziną lub gospodarstwem domowym — od tłumacza), który nie tylko przejmuje i przekazuje dalej dochody jako środki utrzymania, lecz również zaspokaja potrzeby w formie praktycznej — wychowania, opieka itd.

Siła robocza dostarczająca dochody i dochody wystarczające na pokrycie potrzeb zarabiającego i jego rodziny to tylko piękny obrazek normalności, która pozwala dostrzec wyjątki i sama jest postrzegana dzięki wyjątkom. Realizacja tej reguły przynosi zagrożenia społeczne również dla tych pracujących i tych utrzymywanych, którzy mają potrzeby, i tych, którzy je zaspokajają. Występują tu ponadto także deficyty socjalne — np. jeśli pracownika eliminuje inwalidztwo bądź starość, kiedy to nie mogą być zaspokojone określone potrzeby, czy też jeśli w rodzinie zabraknie zarabiającego bądź uchyla się on od swoich obowiązków.

Te zagrożenia i deficyty stanowią wyzwanie dla polityki socjalnej i porządku prawnego w zakresie odpowiedzialności socjalnej. Możliwe są w zasadzie dwie odpowiedzi na te wyzwania. Rozwiązania internalizujące próbują sprostać zagrożeniom i deficytom u źródła problemu. Takie rozwiązania internalizujące mają miejsce np. wtedy, gdy zmienia się prawo stosunków pracy w swojej warstwie socjalnej, kiedy podaź i ceny dóbr materialnych potrzebnych do zaspokojenia potrzeb regulowane są przez państwo (w sensie obowiązku socjalnego) oraz w prawie rodzinnym. Ale to nie zawsze wystarcza do stworzenia zadowalających warunków socjalnych. Dlatego należy stwarzać nową płaszczyznę rozwiązywania problemów. Problemy i rozwiązania wyabstrahowane ze wzajemnych zależności w ramach trzech wymienionych, pierwotnych zakresów proble-

mów muszą zostać eksternalizowane na nową płaszczyznę. Tymi rozwiązaniami eksternalizującymi są systemy świadczeń socjalnych. Organizacje solidarnościowe angażują się w odpowiedzialność socjalną. Mogą to być jednostki współdziałania funkcjonujące samodzielnie i niezależnie od zadań socjalnych gminy i państwa. Ale mogą to być także organizacje stworzone specjalnie dla celów zabezpieczenia socjalnego. Są nimi przede wszystkim służby ubezpieczeń społecznych.

## 2. Klasyfikacja historyczna

Analizując historię polityki socjalnej i prawa socjalnego w świetle powyższego wzoru możemy zaobserwować następujące fazy rozwojowe:

### a) Faza archaiczna

Początkowo zakresy problemowe: praca i dochody, zaspokajanie potrzeb i jednostka wspólnego utrzymania (rodzina, gospodarstwo domowe — od tłumacza) nie są jeszcze rozdzielone. W archaicznych związkach rodziny i plemienia, wspólnoty gospodarstwa chłopskiego czy też miejskiej wspólnoty domowej pracowano wspólnie i wspólnie pokrywano potrzeby. Zróżnicowane również były role w podziale pracy i dóbr między poszczególnych członków wspólnoty. Z pewnością wspólnota jako taka nie zawsze miała możliwość czy też wolę optymalnego pokrywania potrzeb wszystkich swoich członków. Ale w zasadzie każdy członek takiego związku miał swoje miejsce w społeczności, zgodnie z którym przypadała nań praca i przysługiwało pokrycie jego potrzeb.

Dla społeczeństw wyłonił się istotny problem — alternatywa przyjęcia do takiej wspólnoty lub wykluczenia z niej. Kto jest przyjęty do takiego związku, ma szansę pożytecznego zastosowania swojej siły roboczej i zaspokojenia potrzeb. Kto żyje poza wspólnotą nie ma tej szansy. Jest to surowe prawo w stosunku do odrzuconych, a może być również surowe wobec członków związku. Autonomia bowiem tych wspólnot jest z reguły bardzo duża. Sprawujący władzę w tych związkach mogą być tyranami, a zależność słabych może być bardzo bolesna.

### b) Proces indywidualizacji

W czasach nowożytnych dokonuje się w Europie proces uniezależniania się człowieka od takich wspólnot, następuje proces podziału pracy, rozdzieleniu kapitału i pracy i wykształcenia się „małej rodziny”, w której w „przypadku wzorcowym” żyją wspólnie: zarabiający ojciec, zajmująca się rodziną matka i wychowywane dzieci. Zakresy — pracy i dochodów, pokrywania potrzeb i gospodarstwa domowego rozdzieliły się. W miejsce problemów socjalnych dużych związków i ich członków wchodzi socjalne problemy pojedynczego człowieka i jego „małej rodziny”. Równolegle do tego powszechna staje się reguła łącząca ze sobą trzy zakresy: pracy i dochodów, potrzeb i ich zaspokajania oraz rodziny; że pracujący zarobkowo jest odpowiedzialny za pracę

i zdobywanie dochodów i dzięki nim za zaspokajanie potrzeb własnych i swojej rodziny.

### e) Reakcja polityki na ten proces

Jak więc reaguje prawo i polityka na ten proces? Należy tu wyróżnić przede wszystkim następujące tendencje.

Najpierw zastrzone zostaje prawo alternatywności włączenia i wykluczania. Niedostatek wykluczonych zwalczany jest represjami, biedni są przepędzani i utrzymywani na dystans, a żebranie jest karane. Osoby nie mające materialnych podstaw egzystencji popadają w konflikt z prawem, gdyż aby żyć, popełniają czyny karalne. Ustawodawstwo represjonujące biednych przyjęło się w XVI i XVII wieku w znacznej części Europy i naprawdę przezwyciężone zostało dopiero w XIX i XX w.

Jednak nie sposób nie dostrzec, że pierwotne powiązania egzystencjalne pracy i dochodów, zaspokajania potrzeb i gospodarstwa domowego oraz ich porządek prawny nie były już w stanie sprostać nowym stosunkom. Podejmowano zatem próby poprawiania ich pod względem socjalnym. Najważniejszym tego przykładem jest rozwój nowoczesnego ustawodawstwa pracy. Próbuje ono zmniejszyć zagrożenia i deficyty, grożące indywidualnym osobom i ich rodzinom w życiu zawodowym i — odpowiednio — ich dochodów. Ten proces adaptacji prawodawstwa pracy, organizacji społecznej zaspokajania potrzeb i instytucji gospodarstwa domowego do warunków społecznych, gospodarczych, politycznych i ideologicznych, w szczególności do coraz dobitniej wyrażanych żądań sprawiedliwości społecznej, stał się zadaniem nieustającym. Jego przebieg i okres, w którym się dokonywał, jest bardzo zróżnicowany. W każdym bądź razie, już od zarania starożytności towarzyszyło przeświadczenie, że wewnętrzne zmiany socjalne w prawie dotyczącym pracy i dochodów, pokrywania potrzeb oraz gospodarstwa domowego nie wystarczały dla przezwyciężenia problemów. Należało znaleźć rozwiązania eksternalizujące — tzn. rozwiązania, które przesuwają ciężar problemów na większe związki solidarnościowe, które były w stanie skompensować niedostatki przez świadczenia socjalne. I tu trafiamy na ślad tego, co dziś nazywamy bezpieczeństwem socjalnym.

W tym punkcie warto zastanowić się nad pojęciem „prawa socjalnego”. „Prawem socjalnym” można nazwać każde prawo nacechowane prawnymi zadaniami socjalnymi. W świetle powyższego, „prawo socjalne” w szerokim sensie jest prawnym porządkiem wszystkich rozwiązań eksternalizujących i internalizujących. A więc korekty socjalne prawa, jak przedstawiają je rozwiązania internalizujące, rozłożone są w sposób zróżnicowany pod względem znaczenia społecznego i intensywności w całym systemie prawnym. Tak więc szeroki zakres pojęcia „prawo socjalne” jest często niezadowolający. Precyzyjniejszym byłoby nazwanie prawa specyficznych systemów świadczeń — innymi słowy: porządku prawnego rozwiązań eksternalizujących — mianem „prawa socjalnego”. W tych rozwiązaniach eksternalizujących na pierwszy plan wysuwa się cel socjalny. Prawo bezpieczeństwa socjalnego jest zasadniczo „prawem socjalnym” w węższym sensie tego słowa. Trudności w rozgraniczeniu występują jednak i tutaj. Nierzadko cel bezpieczeństwa socjalnego osiągany jest przez zastosowanie kombinacji rozwiązań eksternalizujących (np. ubezpieczenia społeczne, pomoc socjalna itp.) i roz-

wiązań internalizujących (np. świadczenia zakładu pracy, zapewnienie sobie środków na starość). Wtedy prawo bezpieczeństwa socjalnego jest, biorąc ogólnie, wciąż jeszcze „prawem socjalnym” w wąskim sensie tego słowa (prawo rozwiązań eksternalizujących), ale po części jednak także „prawem socjalnym” w szerokim sensie tego słowa (prawo zarówno eksternalizujących, jak i internalizujących rozwiązań).

### 3. Rozwój systemów świadczeń społecznych

#### a) Okres przed „wynalezieniem” ubezpieczeń społecznych

Od połowy XVIII wieku zaznaczają się w Europie dwa nurty, które można określić jako początki bezpieczeństwa socjalnego: ulepszanie opieki społecznej nad ubogimi i tworzenie form profilaktyki socjalnej.

Historia opieki społecznej nad ubogimi jako taka jest przypuszczalnie tak stara, jak historia wspólnot ludzkich. Od czasów średniowiecza jest ona przede wszystkim historią włączania i wykluczania, historią miłości bliźniego i zebraństwa. Na początku ery nowożytnej dostaje się ona w nurt represji. Ale wtedy dokonuje się decydujący zwrot ku świadczeniom publicznym ujętym w ramy prawne. Od połowy XVIII wieku szereg państw skandynawskich i niemieckich zobowiązało gminy do troski o minimum egzystencji dla biednych. Wielka Brytania zreformowała w 1834 r. swoje ustawodawstwo dotyczące ubogich i centralizowała pomoc. W wielu państwach nie znajdujemy w ogóle prawnych form opieki społecznej nad ubogimi lub występują one tylko w odniesieniu do poszczególnych grup (niewidomi, ludzie starzy, itp.), jak ma to miejsce we francuskim ustawodawstwie z 1883 r. dotyczącym opieki. Także tam, gdzie brak jest reform prawnych, miała często miejsce faktyczna poprawa w dziedzinie form pomocy: charytatywnej i administracyjnej.

Ale także tam, gdzie zapewniona była opieka społeczna nad ubogimi, była ona tak minimalna, tak dyskryminacyjna i tak dowolna, że była w stanie jedynie utrzymać przy życiu, ale już nie zapewnić normalnego stanu socjalnego. Zachowanie normalności socjalnej, także w sytuacjach krytycznych w życiu, to sprawa profilaktyki socjalnej. Rzemieślnicy, górnicy i inni mają w tym zakresie tradycje sięgające średniowiecza. Lecz coraz pilniejsza była profilaktyka dla coraz szerszych warstw. Od XVIII wieku także i tu spotykamy ostrożne próby zmian. Zaczynają się one od form wsparcia przezerności własnej. Zainteresowanych, pomocy w oszczędzaniu. Tak np. od lat 70-tych XVIII wieku w Niemczech, Holandii i Wielkiej Brytanii powstają kasy oszczędności. Ale nie można było zrezygnować z profilaktyki zbiorowej. Początkowo przybierała ona jedynie postać selektywną: instytucje paternalistyczne dla pracowników poszczególnych przedsiębiorstw, formy instytucjonalne dla pewnych zawodów (jak np. w 1836 r. w Grecji dla marynarzy i w 1861 r. dla górników), ale były to formy dobrowolne, które — mimo że powszechne w swoim założeniu — mogły objąć swym zasięgiem tylko szczególnie skłonnych do pomocy, mających świadczeniodawców (jak brytyjskie *friendly societies* i francuskie *mutualites* powstałe w połowie wieku). Skutecznym wzorcem podstawowym stały się emerytury dla pracowników państwowych: z jednej strony jako wiodący wizerunek socjalnego zabezpie-

czenia pracobiorców, z drugiej często także (przede wszystkim w Niemczech) jako pierwsza forma zabezpieczenia socjalnego finansowanego z podatków. Ale na początku te właśnie emerytury były przywilejem skrajnie selektywnym.

#### b) Ubezpieczenia społeczne.

Te ograniczenia wczesnej profilaktyki kolektywnej przewyciężył „wynalazek” ubezpieczeń społecznych, które powstawały w latach 80-tych i 90-tych XIX w. przede wszystkim w Niemczech i Austrii. Został on zaprojektowany jako ubezpieczenie przymusowe w zakresie odpowiedzialności państwa. Ma on ramy prawne i nadaje osobom chronionym prawa do świadczeń socjalnych, nabywanych z reguły poprzez składki. W burżuazyjnym państwie praworządnym polityka socjalna posługuje się instrumentarium burżuazyjnego państwa praworządnego. Ubezpieczenia społeczne rozciągają się w zasadzie na wszystkich pracobiorców lub też na duże grupy pracobiorców (robotnicy lub urzędnicy). Przełom osiągnięto w wielu punktach. Najważniejszym motorem rozwoju jest rosnące zagrożenie wypadkami przy pracy, co należało uwzględnić. Rozwiązanie miało charakter internalizujący zaostrenie odpowiedzialności pracodawców. Alternatywą była eksternalizacja — ubezpieczenie od wypadków. Wiele krajów zdecydowało się na to rozwiązanie. Drugim co do ważności motorem był rozwój opieki medycznej. Prowadził on do ubezpieczenia na wypadek choroby, którego realizacja dokonała się szybciej, ponieważ kompensata utraty dochodów w formie zasiłku chorobowego mogła być ograniczona do czasu trwania choroby i była łatwiejsza do sfinansowania. Trudniejsza była koncepcja ubezpieczeń społecznych na wypadek inwalidztwa i starości. Dopiero w XX wieku znaleziono efektywne rozwiązania dla ryzyka bezrobocia.

Współczesne badania z pierwszych lat naszego wieku dotyczące 15 państw europejskich stwierdziły, że kompleksowy obowiązek obowiązkowego ubezpieczenia od wypadków istniał w Niemczech, na Węgrzech, we Włoszech, Norwegii, Finlandii, Holandii i Luksemburga, a w dwóch krajach — Francji i Danii — istniało obowiązujące ubezpieczenie od wypadków dla określonych podzakresów, podczas gdy cztery kraje — Belgia, Anglia, Szwecja i Hiszpania — trzymały się zasady dobrowolnego ubezpieczenia. Podobne badania informują o ubezpieczeniach na wypadek choroby. Były one obowiązkowe w Niemczech, Austrii, na Węgrzech i w Luksemburgu, a we Francji przynajmniej dla części pracobiorców. Najmniej zaawansowane na przełomie wieków było ustawodawstwo dotyczące ubezpieczenia na początek renty dożywotnich. Tylko Niemcy mogły się wykazać obowiązkowym ubezpieczeniem wszystkich robotników najemnych. W czterech krajach — Austrii, na Węgrzech, we Francji, Belgii — były obowiązkowe ubezpieczenia dla górników, a siedem krajów wprowadziło regulacje ustawowe dla ubezpieczenia dobrowolnego (Węgry, Włochy, Francja, Belgia, Anglia, Finlandia i Hiszpania). O kontynuacji tych tendencji rozwojowych informują badania dotyczące późniejszego okresu, dotyczące 13 krajów zachodnioeuropejskich. Przeciętny wskaźnik procentowy ogółu pracujących zarobkowo objętych ubezpieczeniem od wypadków, na wypadek choroby, na początek renty dożywotniej i na wypadek bezrobocia rósł w następujący sposób: 1885 r. — 1,1%; 1900 r. — 8%; 1920 r. — 28,6%; 1940 r. — 51%, przy czym wciąż zwiększał się zasięg i poprawiał poziom systemów. Ochrona rodziny rozszerzała się. Jej członkowie zostali objęci

ubezpieczeniem na wypadek choroby. Ryzyko macierzyństwa zostało przyjęte w poczet ubezpieczeń. Także zabezpieczenie na wypadek inwalidztwa i starości jest coraz częstsze, jak również ubezpieczenie dla pozostałych przy życiu w przypadku śmierci żywiciela. Od 1930 r. rozwijają się, najpierw we Francji i Belgii, specjalne świadczenia rodzinne, które mają rekompensować obciążenie związane z wychowywaniem dzieci. Pomimo że te świadczenia we Francji wychodzą od prawa pracy — tzn. od idei „wynagrodzenia rodzinnego” — zostały przejęte, również jako instrumenty polityki demograficznej, w zakres odpowiedzialności państwa.

#### 4. Zabezpieczenie socjalne w państwie opieki społecznej

##### a) Uwagi ogólne

W okresie międzywojennym oprócz świadczeń na rzecz rodziny mnożą się oznaki tego, że ubezpieczenia muszą być uzupełnione innymi metodami. Ofiary pierwszej wojny światowej nie mogły się na nie powołać; państwo musiało udzielić bezpośredniej pomocy. Nowych metod wymagało masowe bezrobocie. Obok pracobiorców widoczne stają się inne grupy upośledzonych, jak drobni rolnicy, dzierżawcy i inni. Ulega poprawie opieka społeczna dla ubogich, rozwija się praca socjalna.

Ale kompleksową reorientację przynosi dopiero druga wojna światowa i okres powojenny. Memoriał Beveridge'a (*Beveridge-report*) staje się symbolem tych czasów. Przyczyną przełomu są wielorakie. Do najważniejszych impulsów zalicza się głęboki wstrząs wynikający z doświadczeń narodów Europy z narodowym socjalizmem, faszyzmem, stalinizmem, wojną i wszystkimi zmianami, które ona za sobą pociągnęła. Niemniej ważne było uświadomienie narodowej solidarności podczas lat wojny. Emigracja, niewola, deportacje i wiele innych spraw przyniosły międzynarodową wymianę informacji i wartości, jakiej nie była w stanie przedtem spowodować sama nauka i prasa. Ameryka stała się przywódcą świata zachodniego; tym samym amerykańskie hasło o „bezpieczeństwie socjalnym” nabrało szczególnej głębi i znaczenia. Narody, rozczarowane głęboko ideą i rzeczywistością państwa gołębego, zwracają się ku idei państwa opieki społecznej, państwa socjalnego. Zmiany, które oddziaływały na rozwój państwa socjalnego, można ująć w dwie zasady:

I. Nie można było w dalszym ciągu ograniczać ochrony socjalnej normalności stosując profilaktykę socjalną wobec pojedynczych grup ludności, a pozostałej ludności odmawiać dobrodziejstwa profilaktyki socjalnej czy też oszczędzać takiej przeczności. Profilaktyka socjalna staje się w coraz większym stopniu sprawą solidarności powszechnej, a nie tylko pojedynczych grup.

II. Opieka społeczna nad ubogimi i ubezpieczenia społeczne były przedsięwzięciami skierowanymi przeciwko biedzie i specyficznym niebezpieczeństwom społecznym, takim jak choroba, wypadek, inwalidztwo itd. Były one pomocą w sytuacjach stanu poniżej normalności (opieka społeczna nad ubogimi) lub miały zapobiegać stoczeniu się do stanu poniżej normalności (ubezpieczenia społeczne). Obecnie polityka socjalna ma być nastawiona na udział ogółu społeczeństwa w możliwościach kształtowania życia, a więc na dostęp do normalności.

To zmienia dotychczasowe systemy. Większe znaczenie w zakresie ubezpieczeń

społecznych zyskuje, obok kompensacji socjalnych niedostatków, włączenie bądź przywrócenie człowieka do normalności socjalnej (rehabilitacja). Prowadzi to więc do rozwijania dalszych programów.

Tak więc świadczenia rodzinne stały się powszechne, rozpowszechniły się socjalne programy mieszkaniowe. Do tego dochodzą programy otwierające szerokie szanse dla wychowania, oświaty, szkolenia zawodowego itp. Ale państwo opieki społecznej nie może się realizować jedynie w formie systemów świadczeń społecznych. W swoich celach społecznych zakłada ono nowe kierunki rozwojowe również w podlegających regulacjom zakresach pracy i dochodów, pokrywania potrzeb i — niekiedy także — gospodarstwa domowego. Rozwiązania eksternalizujące i internalizujące rozwijają się intensywnie.

### b) Socjopolityczny podział Europy

Równocześnie Europa podzieliła się pod względem politycznym i tym samym pod względem polityki socjalnej na „Wschód” i „Zachód”.

W krajach socjalistycznych celem organizacji i opodatkowania gospodarki jest równy i sprawiedliwy podział dóbr. Do tego procesu przyczyniają się obywatele, głównie jako pracownicy. Potrzeby socjalne mają być w dużym stopniu pokrywane przez zakłady pracy i tylko szczególne przypadki inwalidztwa, starości itp., powodujące odejście z zakładu pracy, wymagają eksternalizacji do instytucji ubezpieczeń społecznych. Dysproporcji między dochodami a cenami dóbr pierwszej potrzeby przeciwdziała się przez ich powiązanie. Harmonizacja kosztów płacowych i społecznych zakładów z wygospodarowanymi dochodami podlega obowiązkowi planowania i wyrównania przez fundusz centralny. Dobra, takie jak wychowanie, oświata, opieka medyczna, pielęgnacja a także mieszkania, mają być w głównej mierze udostępniane przez państwo. Problematyka społecznego zaspokajania potrzeb jest zorganizowana wewnątrz struktur gospodarczych i administracyjnych produkcji i dystrybucji. W coraz większym stopniu zauważana jest konieczność specyfiki polityki socjalnej — i tym samym konieczność prawa socjalnego. Ale pozostaje ona w dalszym ciągu wpleciona w „jedność polityki gospodarczej i socjalnej”.

Jak pokazuje doświadczenie, system oddziałuje w dwóch ważnych kierunkach. Wysoki stopień internalizacji problemów socjalnych w stosunku pracy, zarządzaniu i strukturach politycznych nadaje stosunkom pracy, administracji państwowej i strukturom politycznym szeroko zakrojone i głębokie znaczenie dla życia poszczególnych osób. A obciążenie struktur i procesów gospodarczych tymi bezpośrednimi celami zmienia ich funkcję ekonomiczną. Jeśli nawet system rozszerzenia normalności socjalnej do jak największej liczby osób jest pożyteczny, to jednak wydaje się przeciwdziałać podnoszeniu poziomu tej normalności i swo- bodnemu wyborowi uczestnictwa.

W pozostałej części Europy mamy rozdział funkcji. Państwo opieki społecznej zasadniczo pozostawia pracę i pokrywanie potrzeb systemowi gospodarki rynkowej. Obok tego państwo opieki społecznej stara się w dużym zakresie przeciwdziałać zagrożeniom społecznym powstającym wewnątrz zakresów pracy i dochodów, pokrywania potrzeb i gospodarstwa domowego poprzez swoje interwencje, np. przez dalszy rozwój prawa pracy, socjalne zmiany prawa wynajmu mieszkań, ochronę konsumentów, objęcie opieką dzieci i młodzieży itp. Jednakże eks-



ternalizujące strategie systemów świadczeń społecznych mają szczególną rangę. Eksternalizacja problemów społecznych (w kierunku systemów świadczeń społecznych) pozbawia ostrości presję istniejących warunków życiowych (jak np. widać to w wypadku choroby, kiedy występuje alternatywa między utratą zarobku lub zarobkiem po jednej stronie, a zasiłkiem chorobowym po drugiej stronie, czy też alternatywa między mieszkaniem zakładowym a pomocą socjalną w postaci zasiłków mieszkaniowych dla gorzej sytuowanych). A metoda korygowania stosunków społecznych przez zmiany w dystrybucji, np. przy pomocy systemów świadczeń społecznych, chroni przed działaniem ekonomicznym mechanizmów rynkowych, które naruszane są np. przez socjalne powiązanie z cenami. Państwo opieki społecznej sprzyja tym samym emancypacji. Równocześnie z troską o możliwe uczestnictwo całego społeczeństwa w normalności socjalnej państwo łączy nie tylko wolny wybór tego uczestnictwa, lecz także szansę, że poziom tej normalności będzie rósł wraz z rozwojem pomyślności gospodarczej.

#### e) Zabezpieczenie socjalne w liberalnym państwie opieki społecznej

Istotnym celem stało się objęcie zabezpieczeniem socjalnym możliwie jak najszerszych kręgów społeczeństwa. Jeśli była to koncepcja ubezpieczeń społecznych koncentrujących się na pracobiorcach, to konieczne było teraz znalezienie nowych dróg w celu objęcia zabezpieczeniem także innych grup (rolników, innych przedsiębiorców, studentów itd.). Musiano przedsięwziąć próby stworzenia substytutów pracy zarobkowej dla profilaktyki osób, które nie mogły zapewnić jej sobie w formie składek, jak np. ułomni. Często pojawiała się opinia, że lepszą drogą zabezpieczenia socjalnego byłoby finansowanie go z podatków i udostępnienie każdemu mieszkańcowi. Następnie przedstawiono również propozycję egalizacji i typizacji świadczeń (flat rates, demogrants). Formy te jednak nie uwzględniają potrzeby ochrony standardu życia przez zabezpieczenie socjalne. Taka geneza i realizacja i typizacja prowadziły najczęściej do łączenia systemów ogólnych z indywidualizującymi systemami (ubezpieczeń społecznych, zaopatrzenia danych grup zawodowych, profilaktyki zakładu pracy, ubezpieczenia prywatnego), w celu sprostania w równym stopniu idei zabezpieczenia powszechnego i indywidualnego. Inną drogą rozszerzania uczestnictwa w normalności socjalnej jest wycofywanie z rynku zaspokajania pewnych potrzeb i przejmowanie zaspokajania ich przez administrację publiczną, również i w państwach niesocjalistycznych. W dziedzinie szkolnictwa i oświaty obowiązek państwa jest już od dawna czymś oczywistym, tak że problematyka socjalna ogranicza się tu do zapewniania środków utrzymania dla studentów i uczniów. Bardzo spektakularne i rzadsze są przypadki przekazywania opieki medycznej w gestię państwa; pierwszy krok uczyniła Wielka Brytania. Własne koncepcje w tym zakresie rozwinęły państwa skandynawskie, a ostatnio również Włochy. Cechą współczesnego zabezpieczenia socjalnego jest to, że dąży ono w kierunku rozwijania wartości pozytywnych. O ile zaczęło się wszystko od opieki nad ubogimi, nastawionej na zwalczanie niedostatku, i kontynuowane było jako ubezpieczenia społeczne zapobiegające klasycznym ryzykom społecznym, to ambicje państwa opiekuńczego idą raczej w kierunku uczestnictwa w normalności i zapewnianie równości szans dla wszystkich. Poruszona więc została sprawa jednoznacznie wykraczająca poza zakres zabezpieczenia socjalnego (jak np. programy rozwoju kształcenia zawodowego). Ale ten akcent zmienia również czy-

pieczeństwo socjalne. Po pierwsze dodaje on do klasycznych systemów zabezpieczenia opiekę nad rozwojem wartości pozytywnych, wyrażającą się zarówno w wyeksponowaniu profilaktyki i rehabilitacji, jak i w udostępnieniu osobom uczestniczącym w programach kształceniowych (np. ubezpieczenie na wypadek choroby). Po drugie powstaje stosunek komplementarności świadczeń samego kształcenia i świadczeń kompensacyjnych (np. między zdobywaniem kwalifikacji zawodowych z jednej strony, a świadczeniami kompensacyjnymi z powodu inwalidztwa czy też bezrobocia z drugiej strony).

Inna cecha rozwoju wynika z liczby poszkodowanych, wdów i sierot, będącej skutkiem drugiej wojny światowej. Ponownie ofiary wojny stają się obiektem opieki dla państwa opiekuńczego. Ale idea mówiąca, że państwo opieki społecznej powinno kompensować szkody należące do zakresu odpowiedzialności ogółu, rozpowszechniła się. Także społeczeństwa młujące pokój odkryły przykazanie „odszkodowania społecznego”. Odszkodowanie dla ofiar zbrodni jest tego najważniejszym przykładem.

Jeśli państwo opieki społecznej chciało mieć charakter liberalny, wolnościowy, nie mogło zdać się na to, że wszyscy będą korzystać z zabezpieczeń przewidzianych dla typowych biografii. Jako liberalne państwo opiekuńcze nie mogło się ono również ograniczać do przeciwdziałania nietypowym sytuacjom przy użyciu środków dyscyplinarnych. Właśnie sytuacjom nietypowym musiało się ono przeciwstawić przez zastosowanie własnych świadczeń socjalnych. Wraz z rozwojem społeczeństwa także dawne elementy opieki społecznej nad ubogimi i pracy socjalnej zyskały nowe znaczenie, stały się jako pomoc socjalna czy też *supplementary benefits* elementem składowym zabezpieczenia socjalnego, czy też jako *aide social, action sociale, social work* ich uzupełnieniem.

Oprócz tego państwo opiekuńcze poprawiło jeszcze bardziej opiekę „internalizującą” wobec słabszych, przede wszystkim w zakresie prawa pracy. Prywatnoprawne instytucje profilaktyki socjalnej (zakładowe zabezpieczenie emerytalne, kasy umów taryfowych, instytucje związków zawodowych, ubezpieczenia prywatne, rozwój majątków indywidualnych itd.) zachowały swoje dawne znaczenie bądź wykorzystane zostały w nowy sposób.

W rezultacie bezpieczeństwo socjalne osiągnęło obecnie nie tylko wysoki stopień powszechności i skuteczności, lecz także wysoki stopień kompleksowości. Ma to znaczenie podwójne. Po pierwsze, jest ono kompleksem samym w sobie — dzięki potencjalnej różnorodności problemów. I jest ono — po drugie — elementem nowoczesnego państwa opieki społecznej.

Mimo to zachowały się w Europie Zachodniej różnice między poszczególnymi krajami — zarówno ze względu na poziom, jak i stosowane systemy i metody. Umykają one prostej typizacji i ocenie.

### III. MIĘDZYNARODOWE EUROPEJSKIE PRAWO SOCJALNE

Europa Zachodnia osiągnęła standard zabezpieczenia socjalnego wyższy i bardziej jednolity niż kiedykolwiek przedtem w swojej historii. Wzrost i konwergencja bezpieczeństwa socjalnego dokonały się nie tylko w drodze komunikacji, informacji o polityce socjalnej i oceny wartości. W większym stopniu jest to wyni-

kiem współpracy politycznej, dyplomatycznej oraz w zakresie prawa międzynarodowego. Konieczne jest także poświęcenie uwagi jeszcze i temu rozwojowi.

### 1. Rozwój do I wojny światowej

Pierwszą fazę współpracy międzynarodowej znajdujemy w dziedzinie opieki społecznej nad ubogimi. Ograniczała się ona do ludzi pochodzących z danej gminy, a przynajmniej z danego państwa. To doprowadziło do bezwzględności, którą coraz trudniej było tolerować. Było to jaskrawo widoczne w Niemczech. Do czasu utworzenia Rzeszy Niemieckiej (1871 r.) państwa niemieckie były suwerenne. Ale praktyka wzajemnego odsyłania ubogich stawia ich wspólną historię i połączenie w Związku Niemieckim (1815 r.) w szczególnie niekorzystnym świetle. Dlatego też począwszy od 1830 r. tworzyły one coraz gęściejszą sieć układów w celu bardziej humanistycznego uregulowania opieki społecznej nad ubogimi w stosunku do „obcych”. W drugiej połowie XIX wieku doszło do podobnych układów w odniesieniu do poszczególnych grup problemowych (chorzy, umysłowo chorzy, dzieci, marynarze, prostytutki itd.) między Rzeszą Niemiecką i prawie wszystkimi jej sąsiadami, a także między Francją i Szwajcarią, Belgią i Holandią.

Także profilaktyka wymagała współpracy międzynarodowej. Zaczęła się ona od najwcześniejszej formy profilaktyki: od oszczędzania. Układy między Francją, Belgią, Holandią i Włochami zajmowały się od r. 1882 sprawą napływu cudzoziemców do publicznych kas oszczędności i zabierania przez nich oszczędności ze sobą w wypadku migracji.

Wraz z ubezpieczeniem społecznym powstały nowe potrzeby regulacji międzynarodowej. Zaczęła się ona na początku wieku i szybko rozprzestrzeniła. Powstały dwa zasadnicze typy. Jeden jest globalną „klausulą równego traktowania”, którą znajdujemy wcześniej w umowach handlowych, celnych i dotyczących żeglugi morskiej między Rzeszą Niemiecką, Włochami, Austro-Węgrami i Szwecją. Drugi typ podstawowy jest zróżnicowaną umową o ubezpieczeniach społecznych. Pierwowzorem był układ z 1904 r. Następnie takie umowy o ubezpieczeniach społecznych zawierano w zakresie ubezpieczenia od wypadków, ponieważ ono rozwijało się najintensywniej.

### 2. Rozwój w okresie międzywojennym

Po pierwszej wojnie światowej międzynarodowe prawo socjalne stało wobec nowych problemów. Były one rezultatem zmian terytorialnych, przyniesionych przez układy pokojowe. Miliony ludzi zmieniły narodowość. Tym samym konieczne były także regulacje, czy i jak powinny zmienić się systemy ubezpieczeń społecznych.

Ważnym wyzwaniem dla prawa międzynarodowego były świadczenia dla bezrobotnych. Różne były reakcje polityczne na zjawisko bezrobocia w różnych krajach. Obok ubezpieczeń społecznych, pojawia się coraz więcej programów świadczeń dla bezrobotnych, finansowanych z podatków. Bezrobotni są często cudzoziemcami, dlatego też liczne układy zajmują się problematyką międzynarodową, która wynika z tych zróżnicowanych świadczeń dla bezrobotnych. W Pokoju Wersalskim (1919 r.) doszło do porozumienia także odnośnie do instytucji Międzyna-

rodowej Organizacji Pracy. Dla rozwoju jednolitych standardów warunków życia pracobiorców, Międzynarodowa Organizacja Pracy rozwija technikę konwencji i zaleceń celem ulepszania, szarmonizowania i standaryzacji prawa międzynarodowego. Mimo że punktem ciężkości tych działań jest prawo pracy, uwaga kierowana jest w coraz większym stopniu na ubezpieczenia społeczne. Działalność organizacji ma zasięg światowy, ale Europa odgrywa — jako dawca i biorca — wiodącą rolę.

### 3. Po drugiej wojnie światowej

Po drugiej wojnie światowej znów zmienia się spektrum międzynarodowe prawa socjalnego.

#### a) Skutki wojny

Najpierw pojawia się znów problem, który znamy już z okresu po pierwszej wojnie światowej: miliony ludzi zmienia narodowość lub kraj pobytu. To zjawisko ma tym razem całkiem nowe wymiary, nie tylko jakościowe. Nie tylko dlatego, że w pierwszym rzędzie chodzi o zlikwidowanie najprymitywniejszej nędzy, o przezwyciężenie katastrofy. Nowy wymiar polega też na tym, że status socjalnoprawny w większości zaangażowanych państw ma obecnie znacznie większe znaczenie. Zmiana narodowości i kraju pobytu może oznaczać stratę całej profilaktyki socjalnej. Dlatego międzynarodowa polityka socjalna musi stawiać pytanie o substytucję tej profilaktyki w kraju przyjmującym. Nowy wymiar polega również na tym, że nie tylko więcej ludzi niż po pierwszej wojnie światowej zmienia narodowość, lecz również ludzie uciekają, są deportowani, wysiedlani, migrują. Potrzebują więc *per se* ochrony socjalnej. Problemy te stają się stałym tematem krajowego i międzynarodowego prawa socjalnego. I im bardziej normalizują się stosunki i otwierają się granice, w tym większym stopniu występują znów stare zjawiska „pracujących za granicą”, robotników cudzoziemskich i wędrownych.

#### b) Zmiana międzynarodowej polityki socjalnej

Także powstanie państwa opieki społecznej znajduje swoje odbicie w międzynarodowej polityce socjalnej. „Bezpieczeństwo socjalne” także na płaszczyźnie międzynarodowej staje się częścią składową koncepcji polityki socjalnej, ukierunkowanej na powszechne uczestnictwo w dobrach społeczeństwa.

Charakterystyczny jest artykuł 22 Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych z 1948 r.:

„Każdy człowiek jako członek społeczeństwa ma prawo do bezpieczeństwa socjalnego; może zgłaszać roszczenia do... korzystania z praw ekonomicznych, socjalnych i kulturalnych, niezbędnych dla jego godności i swobodnego rozwoju jego osobowości.”

W artykule 25 Ogólnej Deklaracji Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych czytamy:

„Każdy człowiek może zgłaszać roszczenia co do poziomu życia, zapewniającego jemu i jego rodzinie zdrowie i dobre samopoczucie włącznie z wyżywieniem,

„opieką, mieszkaniem, opieką lekarską i niezbędnymi świadczeniami opieki społecznej; ma on prawo do bezpieczeństwa w przypadku bezrobocia, choroby, utraty sprawności czy innych utraty środków utrzymania w niezawinionych przezeń okolicznościach.”

Także zmiana metod znajduje odbicie w prawie międzynarodowym. W okresie dominacji ubezpieczeń społecznych przejście obywatela od jednego systemu do drugiego — przy wszystkich trudnościach — dało się uregulować na podstawie opłacania składek. Ono definiowało partycypację w systemie świadczeń i jej rozmiar. Systemy finansowane ze środków podatkowych nie znają już związków z tym kontroli i tytułów prawnych. Tam gdzie świadczenia socjalne kierują się zasadą miejsca zamieszkania i potrzebami, tam zezwolenie na imigrację staje się już decyzją prawa socjalnego. A co w systemie ubezpieczeń ma być zaliczone, jeśli imigrant pochodzi z kraju, w którym odpowiednia gałąź zabezpieczenia (np. na wypadek starości) jest finansowana ze środków podatkowych?

Ten problem ma szczególne oblicze tam, gdzie w rachubę nie wchodzi świadczenia pieniężne, lecz usługi i świadczenia rzeczowe, jak przede wszystkim w zakresie opieki medycznej. Jest to międzynarodowy problem regulacji ochrony obywateli na wypadek choroby, jeśli zmieniają oni jeden „kraj ubezpieczenia na wypadek choroby” na inny „kraj ubezpieczenia na wypadek choroby”. A jeszcze inny problem regulacji występuje w wypadku, gdy nastąpiła zmiana między „krajem ubezpieczenia na wypadek choroby” a „krajem służby zdrowia”.

Właśnie regulacje tego rodzaju są teraz szczególnie pilne. W sytuacji gdy coraz więcej osób i coraz więcej sfer życia obejmują systemy świadczeń społecznych, status socjalnoprawny staje się coraz ważniejszym elementem statusu obywatela, a nawet zwykłego statusu mieszkańca. A swoboda przemieszczania się traci swoje wartości, jeśli nie towarzyszą jej techniki, które otwierają partycypowanie w statusie socjalnym drugiego kraju i zapewniają, że imigrant nie tylko nie straci w kraju docelowym pozycji, którą mu przyznawało prawo socjalne opuszczonego kraju, lecz że w razie potrzeby nastąpi substytucja wkładów na profilaktykę, do których nawiąże kraj nowego pobytu wywiązując się ze świadczeń. Najistotniejsze sprawy: okres płacenia składek i ich wysokość muszą być przeliczone na okres zamieszkania i wysokość dochodów i odwrotnie. Można mówić o podwójnej zależności; po pierwsze — między statusem obywatela i statusem społecznym; po drugie — między swobodą przemieszczania się a — jak to chciałbym nazwać — „wymienialnością” pozycji socjalnoprawnych. Ograniczenia w statusie socjalnoprawnym i jego „wymienialności” naruszają status obywatelski i swobodę przemieszczania się w takiej mierze, jaka dawniej byłaby nie do pomyślenia.

Temu wszystkiemu odpowiada duże zainteresowanie międzynarodowe polityką socjalną. Działalność Narodów Zjednoczonych i Międzynarodowej Organizacji Pracy potwierdzają to w skali globalnej.

### c) Konsekwencje europejskie

Europa Zachodnia, chcąc zaprezentować się jako jedność, musiała poszukać drogi do integracji na płaszczyźnie socjalnej. Tak np. Rada Europejska w Strasburgu rozwinęła różnicowany system konwencji i umów (Europejska Socjalkarta i Europejski Porządek bezpieczeństwa socjalnego), mający na celu polepszenie, upodobańczenie i zagwarantowanie krajowych standardów polityki socjalnej (Euro-

pejska Umowa dotycząca opieki społecznej, Tymczasowa Umowa Europejska na temat systemów bezpieczeństwa socjalnego na wypadek starości, inwalidztwa i na rzecz pozostałych przy życiu itp.). Rada Europejska popierała również stale, przez liczne poczynania nieformalne (zalecenia, konferencje itd.), europejską politykę socjalną.

Daleko poza tę ramy wychodzą kraje Wspólnoty Europejskiej. Układ założycielski Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej z 1957 r. wprowadził istotne zmiany właśnie w zakresie prawa socjalnego i poprzez prawo socjalne. Wprawdzie Europejska Wspólnota Gospodarcza jest w pierwszym rzędzie wspólnotą gospodarczą dlatego też ogólne zlecenia i kompetencje Wspólnoty, dotyczące harmonizacji polityki socjalnej, są słabe i działają niezbyt skutecznie. Jednak swoboda przesiedlania się pracobiorców należy do zasad Wspólnoty Gospodarczej. Chodzi o to, by korzystalnie ze swobody przesiedlania się nie prowadziło do dyskryminacji w zakresie zabezpieczenia socjalnego. Do nielicznych szczęśliwych posunięć Wspólnoty Europejskiej zalicza się fakt, że odpowiedni regulamin mógł powstać już w 1958 r. — w rok po założeniu EWG — zarządzenie nr 3 Rady dotyczące bezpieczeństwa socjalnego pracobiorców zatrudnionych czasowo za granicą. Zostało ono zastąpione — nie doznając osłabienia — w 1971 r. przez zarządzenie 1408/71 Rady dotyczące stosowania systemów bezpieczeństwa socjalnego w odniesieniu do pracobiorców i ich rodzin, którzy przemieszczają się między krajami członkowskimi Wspólnoty.

Uzyskany dzięki temu nowy kształt międzynarodowego prawa socjalnego znacząco się wyróżnia, gdy analizujemy następujący ustęp zarządzenia 1408/71: „Przepisy dotyczące koordynacji wewnątrzpaństwowych przepisów prawnych nt. bezpieczeństwa socjalnego... powinny zapewnić wewnątrz Wspólnoty jednakowe traktowanie wszystkich obywateli państw członkowskich zgodnie z krajowymi przepisami prawnymi poszczególnych państw członkowskich, a pracobiorcy i ich członkowie rodzin uprawnieni do świadczeń socjalnych niezależnie od miejsca pracy czy zamieszkania.” Faktycznie udało się dzięki tym regulacjom zjednoczenie państw członkowskich Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej w stosunku do ludzi zmieniających kraj pracy i zamieszkania. Przyczynił się również do tego Trybunał Europejski. O ile socjalna swoboda do przesiedlania się w pojedynczych przypadkach nie da się tak ukształtować, żeby równoważyły się wady i zalety dla przesiedlającego się, o tyle Trybunał stałym orzecznictwem dąży do tego, żeby raczej przyznać świadczenie niżby miał ktoś ponieść stratę.

Ale nie wszystkie państwa europejskie są członkami Wspólnoty Europejskiej. Międzynarodowe prawo socjalne Rady Europejskiej, która obejmuje prawie wszystkie kraje europejskie poza socjalistycznymi krajami Europy, nie jest dostatecznie silne, by osiągnąć efekty porównywalne do tych, jakie osiąga prawo socjalne Wspólnoty Europejskiej. Gdy chodzi zatem o państwa europejskie nie należące do EWG, dostosowaniu się do owego podwójnego powiązania statusu obywatela i statusu socjalnego, swobodnego przesiedlania się i „wymienialności” służą specjalne układy o zabezpieczeniu socjalnym, o opiece społecznej itp. Powstała z nich gęsta sieć łącząca ze sobą większość państw europejskich. W odniesieniu do Europy jako całości i do tego, co w sferze socjo-kulturowej państwa europejskie mają wspólnego ze sobą, nie jest to wystarczające także z uwagi na trudności wynikające z odmienności systemów politycznych państw Europy Wschodniej.

## IV. UWAGI KOŃCOWE

akkolwiek ślady pomocy i profilaktyki społecznej sięgają najodleglejszych w historii europejskiej, to istotnym nowym elementem były te tendencje, z jako wyraz zmian ekonomicznych, społecznych, politycznych i duchowych, zaczęły się przed około 200 laty, w okresie Oświecenia i wczesnego kapitalizmu, formie pierwszych reform opieki społecznych dla ubogich i tworzenia kas zębności. W ciągu dwóch wieków, które minęły od tej pory, wielokrotnie metody, które miały ludziom zaoferować pomoc w biedzie, profilaktykę woc zmiennych kolei losu i w końcu równe szanse dostępu do dobrobytu społeczeństwa. Pochłonięte one zostały przez kompleksową koncepcję państwa pomocy społecznej. Różnice w stylu, technice realizacji wspomnianych celów są między oszczególnymi krajami duże, bardziej jednak podobne są ich skutki. Pod względem politycznym w tych dwóch stuleciach przeżyła Europa utworzenie państw narodowych, których egolizm nacjonalistyczny doprowadził do katastrof w postaci dwóch wojen światowych. Po drugiej wojnie światowej nastąpił podział Europy na Wschód i Zachód. Jednak kraje Europy wyciągnęły z tego naukę. Nigdy w historii starania o współpracę europejską nie poszły tak daleko. Polityka socjalna stała się bardzo istotna dla poszczególnych państw i ich obywateli, bardzo ważna stała się międzynarodowa i ponadnarodowa polityka socjalna.

Choć ten obraz jest tak pozytywny, to nie można przemilczać, że państwo opiekuńcze popadło w kryzys w latach 70-tych i 80-tych. Ma on wiele przyczyn. Są to przyczyny uwarunkowane systemem politycznym i stosunkami gospodarczymi. Wchodzą w grę również przyczyny wynikające ze starzenia się samego państwa opieki społecznej. Państwo opiekuńcze stawało się coraz bardziej skomplikowane. Jego regulacje zmieniały się coraz szybciej. W końcu jego własne założenia uległy rozkładowi. Dając każdemu coraz więcej, wedle jego potrzeb, pod znakiem zapytania została postawiona reguła zasadnicza, mówiąca o odpowiedzialności własnej, która stanowiła kiedyś punkt wyjścia. Ale jeśli państwo chce dawać według potrzeb, to albo określi ono te potrzeby, albo każdy będzie brał od państwa opiekuńczego według swojego uznania. Także w zakresie stosunków między rozwiązaniami eksternalizującymi i internalizującymi powstały trudności. Jeśli początkowo rozdział między prawem rodzinnym a ochroną rodziny i jej członków przez świadczenia socjalne, czy też rozdział między prawem pracy a systemami świadczeń socjalnych zastępujących dochody z pracy oznaczał zwiększenie czasu wolnego, to z czasem przerodziło się to w mnożenie sprzeczności. Także zasadnicze zmiany w socjalnej rzeczywistości małżeństwa i rodziny przyniosły nowe wyzwania. Zmiany w dziedzinie pracy, a wśród nich bezrobocie, postawiły pod znakiem zapytania skuteczność mechanizmów bezpieczeństwa socjalnego.

Również nie ma odwrotu od koncepcji państwa opieki społecznej oraz idei bezpieczeństwa socjalnego. Nie istnieją liczące się siły polityczne, które chciałyby odwrócić bieg historii — w każdym bądź razie nie ma takich, które byłyby w stanie, wbrew demokratycznej większości, skierować wstecz ster rozwoju. Dyskusja dotyczy restrukturyzacji systemu bezpieczeństwa socjalnego w celu sprostania wyzwaniom rozwojowi społecznego. Także — choć punkty wyjściowe na „Wschodzie” i na „Zachodzie” mogą być różne — „Wschód” i „Zachód” wydają się być zgodne co do tego, że wskazane są reformy.